

Versenykorlátozó magatartás, egyenlőtlen feltételek a teljes postai piacnyitást követően

VALENTINY PÁL

*A hálózatos szolgáltatások teljes piacnyitásának eddigi tapasztalatai a versenyszabályozás növekvő szerepét vetítik előre. Az újonnan piacra lépők a versenykorlátozások tiltásában bízva igyekeznek az inkumbens szolgáltatókkal versenyre kelni. A hálózatos szolgáltatások közé sorolható postai szolgáltatások területén ugyanakkor a szabályozás hagyományos formája az ágazati szabályozás. A két szabályozási rendszer hatékony együttműködése különösen fontos az állami támogatások uniós elveknek megfelelő minősítésénél. A szabályozás folyamatában egyszerre kell biztosítani az egyetemes szolgáltatásra kötelezettek pénzügyi egyensúlyát és a verseny növekedésétől várt haszon elérését. A harmadik postai irányelv az ágazati szabályozók beavatkozási lehetőségét elsősorban az egyetemes szolgáltatás biztosításához szükségesekre korlátozta, egyben nagyobb döntési jogkört biztosított számukra ezen a területen.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: K23, L51, L87.

A cikkben az inkumbens¹ szolgáltatók piaci magatartása, üzleti stratégiája következtében felmerülő lehetséges versenykorlátozásokat és az állami támogatások esetleges versenytorzító hatását vesszük számba. Az első részben áttekintjük a harmadik postai irányelv szabályozási keretei között kialakult problémákat, a szabályozás által még nyitva hagyott kérdéseket, a postai szabályozás és az egyéb szabályozási területek között feloldandó ellentmondásokat. A második rész a postai szolgáltatásoknál legtöbbször előforduló versenykorlátozásokat veszi számba. Ezt követően a harmadik és a negyedik részben az állami támogatások és a fúziók kérdését érintjük a postai szektorban, végül kitérünk a hazai versenyjogi esetek jellemzőire.

Az inkumbensek helyzete a harmadik postai irányelv szabályozási keretei között

A postai szolgáltatások a legújabban liberalizálódó piacok közé tartoznak, az inkumbens szolgáltatók többsége állami monopólium, amelyek a részleges piacnyitás után is megőrizték

Valentiny Pál, az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézetének tudományos főmunkatársa. E-mail cím: valentiny.pal@krtk.mta.hu

* A cikk a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ részére az MTA Közgazdaság- és Regionális Kutatóközpontnál 2014 áprilisában készült „Piacnyitás, piaci verseny és piaci stratégiák – Az inkumbens postai szolgáltatók stratégiai válaszai az egyetemes postai szolgáltatások liberalizációjára” című tanulmány (kutatásvezető: Kiss Károly Miklós) egyik fejezetének frissített változata.

¹ Inkumbensen a korábban monopolhelyzetet élvező, a piacnyitás után is domináns szerepű szolgáltatókat értjük.

hagyományos piacaik nagy részét, a legtöbb helyen piaci részesedéseik csak nagyon kis mértékben csökkentek. A harmadik postai irányelv (2008/6/EK)² az 1997-ben megkezdett postai szabályozási folyamat betetőzéseként 2010 (egyes országok esetében 2012) végére a postai piacok teljes megnyitását tűzte ki célul.³ Az egyes szolgáltatások piacát védő intézkedések megszűntek, ugyanakkor az irányelv gondoskodott az egyetemes szolgáltatók esetleges többletterheinek ellensúlyozásáról. Az árképzés szabadsága megnőtt, az egységes árak alkalmazásának kötelezettsége leszűkült, pontosabban definiálták az egyetemes szolgáltatások lehetséges körét. Az ágazat közvetlen szabályozása mellett, ami elsősorban az egyetemes szolgáltatás körére korlátozódott, nagyobb szerepet kapott a versenyszabályozás.

Árazási kérdések

Az irányelv 38. pontja meghatározza az árképzéssel összefüggésben teljesítendő főbb célokat: „Egy igazi versenykörnyezetben mind az egyetemes szolgáltatás pénzügyi egyensúlya, mind a piaci torzulások korlátozása szempontjából fontos, hogy az árak a szokásos kereskedelmi feltételeket és költségeket tükrözzék, és ettől az elvtől csak akkor szabad eltérni, ha az a közérdeket szolgálja. E cél érdekében a tagállamok továbbra is fenntarthatják az egységes díjakat a darabonkénti díjszabású küldeményekre, ami a fogyasztók – többek között a kis- és középvállalkozások – által leggyakrabban igénybe vett szolgáltatás.” Ehhez kapcsolódóan a korábbi 12. cikk módosításakor az irányelv kimondja, hogy „az áraknak megfizethetőnek kell lenniük, és olyanoknak, hogy – a földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül, valamint a sajátos nemzeti feltételekre figyelemmel – valamennyi felhasználó hozzáférjen a nyújtott szolgáltatásokhoz”. Az irányelv sem a megfizethetőséget nem határozza meg, sem mérésének elveit nem fogalmazza meg. A költségszámítások alapvető követelményeit azonban megtaláljuk az irányelvben. Ezeket az elveket és a megfizethetőség kritériumát teljesítve a szolgáltatók árképzése szabadnak tekinthető.

Hozzáférés a vertikális lánc alsó végén

Az irányelv nem írja elő, hogy a vertikális lánc⁴ alsó végén elhelyezkedő piaci szereplők számára a postai infrastruktúra egyes elemeihez kötelezően hozzáférést kell biztosítani, ennek csak a lehetőségét teremti meg. Arról rendelkezik (12. cikk, 5. francia bekezdés), hogyha ilyen létesült, akkor „a díjak és a kapcsolódó feltételek egyenlően alkalmazandók mind a

² Az első irányelvet 1997-ben (97/67/EK), a másodikat 2002-ben (2002/39/EK) adták ki.

³ A piacnyitás elemzését lásd Kiss Károly Miklós [2013].

⁴ A vertikálisan egymáshoz kapcsolódó ipari vagy szolgáltatói tevékenységek fogyasztókhoz legközelebb eső oldalát nevezzük a vertikális lánc alsó végének.

különböző harmadik felek, mind a harmadik felek és az egyenértékű szolgáltatásokat nyújtó egyetemes szolgáltatók viszonylatában.” Az irányelv szerint a díjak megállapításánál nagyobb rugalmasság biztosítható, és ahogy a 39. paragrafus fogalmaz „...figyelembe kell venni az egyedi postai küldemények gyűjtése, feldolgozása, szállítása és szétosztása tekintetében minden lehetséges szolgáltatást magában foglaló, standard szolgáltatáshoz képest elmaradó költségeket.” Azokban az országokban, ahol a vertikális lánc alsó végéhez való hozzáférést törvényileg is lehetővé tették, majdnem mindenütt az elkerült (elmaradó) költségek szerinti árazást vezették be (Ecorys, 2008, 69. o.). A vertikális lánc alsó végén lévő hozzáférési díjak megállapításával összefüggésben a vertikális struktúrából adódóan a leggyakoribb versenykorlátozás a később részletesen tárgyalt árprés⁵ alkalmazása lehet, az árképzés vizsgálatára 8 országban előzetesen, 6 országban utólag, 4 országban pedig mindkét esetben van lehetőség (ERGP, 2012a, 44. o.). Az árképzésben jelentkező rugalmasság biztosításával az irányelv inkább a versenyjog érvényesülésének adott helyet, különös tekintettel arra, hogy az árpréstelek elsősorban a versenyjog – többek között a postai szolgáltatásokra történő alkalmazása – során alakultak ki.

Az egyetemes szolgáltatások köre és méltánytalan pénzügyi terhei

A szabályozás szempontjából az egyik legfontosabb kérdés az egyetemes szolgáltatások körének meghatározása.⁶ Ennek ismeretében lehet a megfizethetőség és a költségalapúság követelményét az egyetemes szolgáltatást nyújtók felé érvényesíteni, ezt tudva lehet a hasonló szolgáltatást nyújtók részére szolgáltatásminőségi és teljesítménymutatókat előírni és ennek birtokában lehet az egyetemes szolgáltatás többletterheit megállapítani. Kezdetben az országok nagyobb részére volt jellemző az egyetemes szolgáltatás széles körű meghatározása, ami a szabályozó hatóságoknak viszonylag erős szabályozási lehetőséget adott (Copenhagen Economics, 2010, 126. o.). A piacnyitás előrehaladtával azonban az egyetemes szolgáltatások körét szűkíteni kezdték. A legfrissebb jelentés arról számolt be, hogy az Európai Gazdasági Térség levélpiaci forgalmának mindössze 9 százalékát adó 8 országban sorolják a szolgáltatásoknak az expressz szolgáltatásokon túli teljes körét az egyetemes szolgáltatás alá,

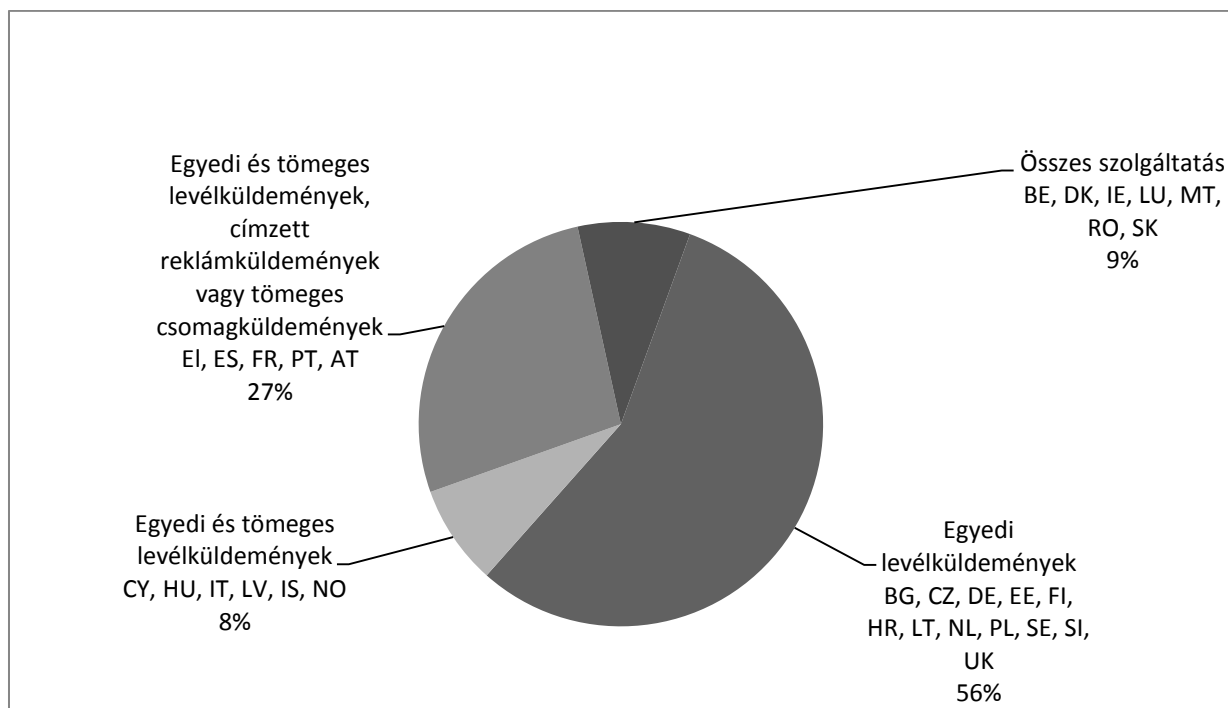
⁵ A nagykereskedelmi és a kiskereskedelmi árak közötti árrés versenykorlátozó szűkítését értjük ez alatt.

⁶ Az egyetemes postai szolgáltatás biztosítása állami feladat, melynek az állam az egyetemes postai szolgáltató útján tesz eleget. Az Európai Unióban a tagállamok hatásköre, hogy az egyetemes szolgáltatás biztosítása érdekében sor kerül-e egyetemes szolgáltató kijelölésére. Egyetemes szolgáltatást nem kijelölt szolgáltatók is végezhetnek. Magyarországon az állami feladat ellátására a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény 2020. december 31-ig a Magyar Posta Zrt.-t jelölte ki.

a piac 56 százalékát adó 11 országban viszont csak az egyedi küldemények kerültek az egyetemes szolgáltatás körébe. (Lásd az 1. ábrát.)

1. ábra

Az egyetemes szolgáltatások köre az Európai Gazdasági Térségben



Megjegyzés: Az országrövidítések a következők: AT – Ausztria, BE – Belgium, BG – Bulgária, CH – Svájc, CY – Ciprus, CZ – Cseh Köztársaság, DK – Dánia, DE – Németország, EE – Észtország, IE – Írország, EL – Görögország, ES – Spanyolország, FI – Finnország, FR – Franciaország, HU – Magyarország, IS – Izland, IT – Olaszország, LI – Liechtenstein, LT – Litvánia, LU – Luxemburg, LV – Lettország, MT – Málta, NL – Hollandia, NO – Norvégia, PL – Lengyelország, PT – Portugália, RO – Románia, SI – Szlovénia, SK – Szlovákia, SE – Svédország, UK – Egyesült Királyság.

Forrás: WIK [2013], 130. o.

Az egyetemes szolgáltatás minimális körét az első postai irányelv (1997/67/EK) határozta meg (3. cikk), egyben körvonalazták azoknak az alapvető követelményeknek a körét, amelyek mellett a szolgáltatást teljesíteni kell (5. cikk). A harmadik irányelv pedig kinyilvánította, hogy a „kötelezettségeket és követelményeket kizárólag a kijelölt egyetemes szolgáltatók tekintetében lehet megszabni” (9. cikk). Amennyiben több egyetemes szolgáltató is kijelölnek, akkor ezek szolgáltatásai és szolgáltatási területei sem fedhetik át egymást. A harmadik irányelv lehetővé tette, hogy azokra a nem kijelölt egyetemes szolgáltatókra,

amelyek az egyetemes szolgáltatási tevékenységek körén belüli szolgáltatást nyújtanak, az adott szolgáltatások minőségére, rendelkezésre állására és teljesítésére vonatkozóan követelmények szabhatók. Az ezzel összefüggésben kiadott engedélyek tartalma, a szolgáltatási feltételek terjedelme és az egyetemes szolgáltatás fenntartásához való esetleges pénzügyi hozzájárulás kérdése mind szabályozói beavatkozásokat igényel.

Az egyetemes szolgáltatási tevékenységek körén belüli szolgáltatást nyújtó, nem kijelölt egyetemes szolgáltatók arra kötelezhetők, hogy járuljanak hozzá az egyetemes szolgáltatás fenntartásának nettó költségeihez. A szolgáltatás minőségére és teljesítésére vonatkozó követelmények megszabása esetén ugyanakkor a szolgáltató pénzügyi hozzájárulásra nem kötelezhető (2008/6/EK 33. pont). Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség miatt keletkező méltánytalan terhek kompenzálására a harmadik irányelv különböző lehetőségeket vázolt fel. Ennek formája lehet „állami kompenzáció, továbbá a szolgáltatók és/vagy a felhasználók között átlátható módon, kompenzációs alapba befizetett hozzájárulások révén megvalósított költségmegosztás”, de arra is lehetőség van, hogy az egyetemes szolgáltatásokon kívüli tevékenységeiből származó hasznot részben vagy egészben az egyetemes szolgáltatás nettó költségeinek fedezésére fordítsák (2008/6/EK 26. pont).

A nettó költségek kiszámítása érdekében az egyetemes szolgáltatóknak saját belső számviteli rendszerükben külön elszámolást kell vezetniük az egyetemes szolgáltatás részét képező és azon kívüli szolgáltatások és termékek megkülönböztetése érdekében. A megfelelő számviteli elkülönítést a tagállamok azoktól a postai szolgáltatóktól is megkövetelhetik, amelyek kötelesek hozzájárulást fizetni a kompenzációs alapba. A nettó költségek számításának elveit a harmadik irányelv által módosított 14. cikk tartalmazza, a postai szolgáltatásokkal foglalkozó szabályozó hatóságok európai csoportja (European Regulators Group for Postal Services – ERGP) pedig a költségszámítások lebonyolításában és a költségkategóriák értelmezésében nyújt rendszeres segítséget (ERGP, 2012b, 2013).

Az ágazati és a versenyszabályozás viszonya a postai szolgáltatásoknál

Az első irányelv rendelkezett a jogilag és működési szempontból a postai szolgáltatóktól független nemzeti szabályozó hatóságok kijelöléséről. A nemzeti szabályozó hatóságokat azzal is meg lehet bízni, hogy biztosítsák a postai ágazatban a versenyszabályok betartását. Bár több szabályozó hatóság küldetésében is szerepel a verseny erősítésének feladata, a hatóságok többsége úgy véli, hogy a versenyszabályok elsődleges érvényesítője az adott ország versenyhatósága. A WIK [2009] 2009-es felmérése szerint az EU/EEA piacának 77 százalékát képviselő 22 ország szabályozó hatósága nyilatkozott úgy, hogy a versenyfeltételek

felügyeletében a versenyhatóság az elsődlegesen eljáró szervezet (WIK, 2009, 242. o.). Tíz tagországban vélték úgy, hogy a szabályozó hatóságok másodlagos felügyeletet látnak el a versenyszabályok érvényesülése felett.

A hálózatos szolgáltatások teljes piacnyitásának tapasztalatai alapján a teljes piacnyitás után a versenyszabályozás szerepe megnő. A piacra lépők a versenykorlátozások tiltását kihasználva igyekeznek az inkumbens szolgáltatók piacvédő lépéseit elhárítani. Az ágazati szabályozó hatóság versenyszabályozási szerepének kizárólagossá tétele megnövelné a hatóság – az irodalomból is jól ismert – foglyul ejtésének valószínűségét. A postai szolgáltatások területén az állami támogatások szabályainak alkalmazása nagyon gyakori eset. A kompenzációkkal összefüggő kérdések nagy részében az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) állásfoglalása szükséges. Bár az Altmark-ügy⁷ óta az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknál⁸ alkalmazott állami támogatások egyértelműbben megítélhetők, a tényleges alkalmazás bonyolult költségszámításokat igényel. A költségszámítások nagyrészt a nemzeti szabályozó hatóságok ellenőrzése alatt folynak, amennyiben nem teljesül az Altmark-ügyben kialakított négy feltétel, akkor a kompenzáció a Bizottság által vizsgálendő állami támogatásnak minősülhet. Ha a kompenzáció túlzott, a támogatás illegálisnak bizonyulhat. Emiatt is fontos lehet a szabályozó és versenyhatóság közötti együttműködés, hiszen a szabályozás folyamatában egyszerre kell biztosítani az egyetemes szolgáltatásra kötelezettek pénzügyi egyensúlyát és a verseny növekedésétől várt haszon elérését. A harmadik postai irányelv ezért az ágazati szabályozók beavatkozási lehetőségét elsősorban az egyetemes szolgáltatás biztosításához szükségesre korlátozta, ugyanakkor nagyobb döntési jogkört biztosított ezen a területen (Eccles, 2010, 49–52. o.).

A postai szabályozó hatóságok egyik legfontosabb szabályozási eszköze az árak meghatározása vagy jóváhagyása. Ez a hozzáférés kérdésénél különösen fontossá válik, mint például az inkumbens által működtetett postafiókokhoz való hozzáférés díjai. Egyes országok új törvénykezése alapján a hatóság – mint például a holland hatóság (Eccles, 2014, 183. o.) –

⁷ Az Altmark-ügyben megfogalmazott bírósági álláspont szerint (1) a támogatás címzettjének világosan meghatározott közszolgáltatási kötelezettséggel kell rendelkeznie, (2) a támogatás számítási módját előzetesen, átlátható módon, (3) egy feltételezett hatékonyan működő szolgáltató részletes költségelemzése alapján ismertetni kell és (4) a támogatás a szükséges mértéket nem haladhatja meg (Altmark, 2003, I-7847–7848. o.).

⁸ Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások alapvetően piaci alapon nyújtott közszolgáltatásokból állnak. Ezek a szolgáltatások közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá tartoznak, ide tartoznak például az energiaágazati, a közlekedési, illetve a távközlési szolgáltatások.

bevezette az elektronikus hírközlés mintájára a jelentős piaci erővel bíró⁹ vállalkozások vizsgálatát. Ennek előzménye a holland postai piacon lezajlott gyors változás volt, amelynek során a 2010 és 2013 között az országos szolgáltatást végzők száma négyről kettőre csökkent. A szándék a potenciálisan felmerülő versenykorlátozások előzetes kiszűrése volt. Jelenleg folyik a vizsgálat, hogy az európai szabályozási előírásoknak mennyiben felel meg a változtatás, azt is figyelembe véve, hogy a holland verseny- és ágazati szabályozó hatóság 2014-től azonos szervezetben működik.

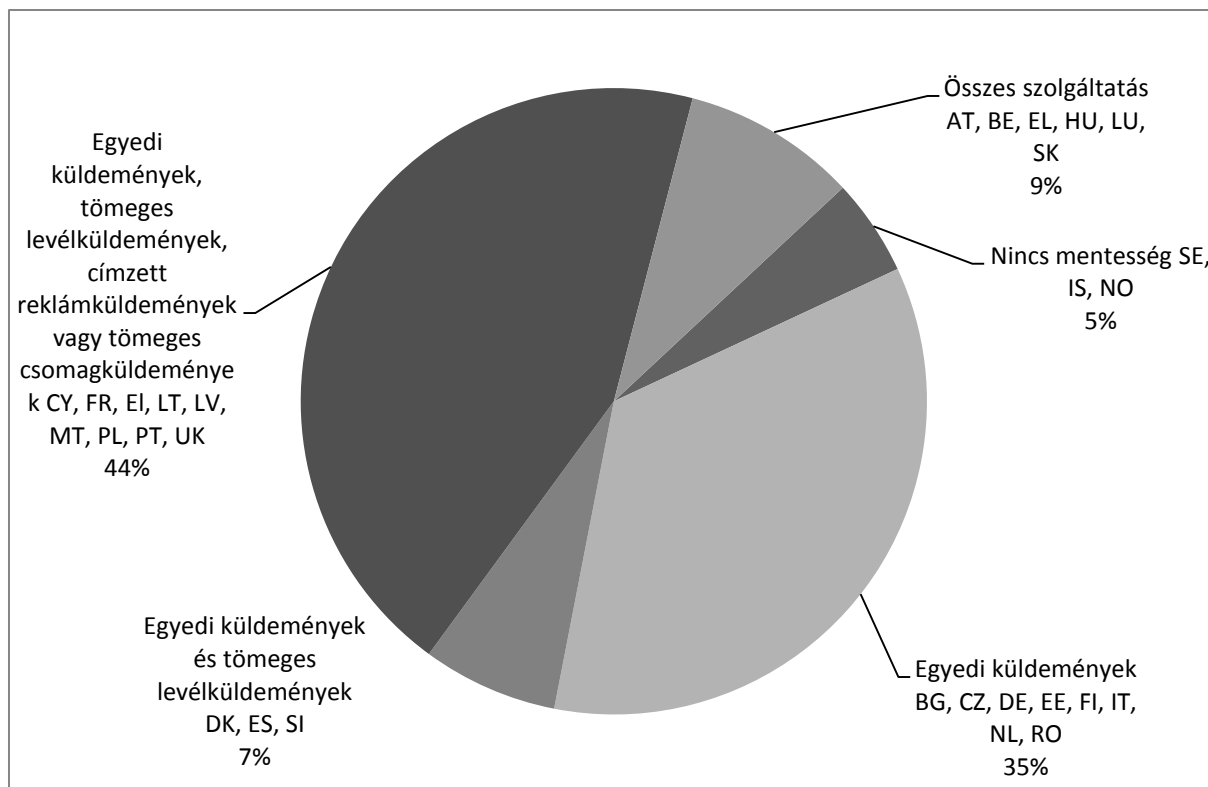
A forgalmi adók és a vámok okozta torzítások

A tagországok hagyományosan mentesítik az állami szolgáltatókat a postai szolgáltatások egy részét vagy egészét illetően a forgalmi adók hatálya alól, miközben ugyanolyan típusú szolgáltatásokért magántulajdonú szolgáltatóknak forgalmi adót kell felszámolniuk. A piactorzító hatásokat az ERGP [2012c] is vizsgálta és a tagországok közötti torzulásokat is elemezte. A WIK [2013] összeállítása szerint három tagország egyáltalán nem nyújt mentességet a postai szolgáltatások számára, ugyanakkor hat tagország mindegyik szolgáltatástípusra alkalmazza. Összességében tíz tagországban az egyetemes szolgáltatásoknál szélesebb körben alkalmaznak kedvezményes forgalmi adókat (a százalékadatok az adott csoport levélpiacon elfoglalt arányát jelentik). (Lásd a 2. ábrát.)

2. ábra

Az egyetemes szolgáltatás forgalmiadó-mentessége az Európai Gazdasági Térségben

⁹ A jelentős piaci erő (JPE) fogalmát az ágazati szabályozásban használják. Amennyiben a szabályozó a vizsgált piacokon a verseny nem kellően hatékony voltát állapítja meg, a piaci struktúra és a szolgáltatók magatartásának vizsgálata alapján a jelentős piaci erővel bíró szolgáltatók számára a verseny lehetőségét erősítő kötelezettségeket határozhat meg.



Forrás: WIK [2013], 62. o.

Egy másik tanulmány, a Copenhagen Economics elemzése a postai szolgáltatás beszállítói oldalát is vizsgálta, és kimutatta, hogy a forgalmiadó-mentességet nem élvező országban a tevékenységek nagy részét érdemes kiszervezni, míg a kedvezménytel szolgáltató országban a szolgáltató minél nagyobb hányadban érdekelt a tevékenységeket a cégen belül tartani (Copenhagen Economics, 2013, 174. o.). A vizsgálat a közszolgáltatások széles körére (hulladékszállítás, szennyvíztisztítás, oktatás, kulturális szolgáltatások, kórházak, műsorszórás és postai szolgáltatások) kiterjedve elemezte a forgalmiadó-kedvezmények nemzetgazdasági hatásait. Modellszámításai alapján megállapították, hogy az Európai Unióban a GDP 0,34 százalékának megfelelő hasznot hozna, ha ezeknél a közszolgáltatásoknál a forgalmiadó-kedvezményeket megszüntetnék (Copenhagen Economics, 2013, 12. o.) A forgalmiadó-kedvezmények kérdése régóta vitatott az unió döntéshozói körében, a postai szolgáltatásoknál az Európai Bíróság 2009-es döntése a kialakult status quo-n nem változtatott.¹⁰

A postai szolgáltatásokra vonatkozó vámtételeket elsősorban az Universal Postal Union (UPU) megállapodásai szabályozzák. Ezek kivételes jogokkal ruházzák fel az egyetemes szolgáltatókat a beérkező küldemények vámkezelésénél. A WIK (2013, 65. o.) felmérése

¹⁰ C-357/07, TNT Post UK Ltd. <http://curia.europa.eu>

alapján az is látható, hogy a kedvezményes lehetőségek nem csak az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatásokra vonatkoznak. Ennek következtében minden tagország mentesítette egyetemes szolgáltatóját a vámszabályok adta kötelezettségek alól, ugyanakkor ezt a kedvezményt a többi piaci szereplőnek, a versenyző szolgáltatóknak nem adta meg.

A nemzetközi postaforgalom szabályozása

A nemzetközi postaforgalmat az EU irányelveken kívül az ENSZ nemzetközi szervezeteként működő UPU is szabályozza. A szabályozások érintik az egyetemes szolgáltatási kört, a szolgáltatásminőség követelményeit és többek között azokat a végdíjakat, amelyekkel az inkumbens, többnyire állami postai szolgáltatók egymást terhelhetik. Azok az elvek, amelyeken az UPU szabályozás alapul, sokban különböznek az EU-ban vallott elvektől. Az EU-tagországok postai szabályozó hatóságainak több mint fele úgy vélte, hogy a postai irányelvet nem tudja alkalmazni, illetve bizonytalan, hogyan is alkalmazza, ha az ellentmond az UPU valamelyik szabályának. Csak 10 kisebb tagország nyilatkozott úgy, hogy az összes nemzetközi postaforgalomra az irányelvet tekinti érvényes szabályozásnak WIK (2013, 92. o.).

Az árak vonatkozásában az irányelv költségorientáltságot, átláthatóságot és diszkriminációmentességet követel meg. A nemzeti szabályozó hatóságok nem biztosítják, hogy az egyetemes szolgáltatásoknál alkalmazott végdíjak ezeket az elveket tükrözzék. Az UPU által kialakított végdíjak sem a tényleges költségekhez, sem a hazai postai díjszabásokhoz nem illeszkednek. Az unió jogrendszerében a végdíjak ily módon történő megállapítása közel jár az árörögzítés versenykorlátozó magatartásához, és az ezeket alkalmazó inkumbensek erőfölénnyel való visszaéléssel is vádolhatók.¹¹

Ebben a helyzetben úgy tűnik, hogy az egyes tagországok, illetve hatóságok egyedül nem elegendők az uniós irányelvek érvényre juttatásához, az EU intézményeinek aktívabb szerepvállalására lenne szükség. Az 1998-ban készült bizottsági közlemény (Közlemény, 1998b) óta két újabb postai irányelv született, és a Bizottság és az Európai Bíróság több nemzetközi postaforgalmat érintő kérdésben is állást foglalt. Ezek beépítése és az UPU rendelkezéseivel való összhang megteremtése az EU intézményrendszerétől kíván új kezdeményezéseket és a közlemény megújítását. A WIK [2013] tanulmány készítői további lépéseket is szükségesnek tartanak: a végdíjak ügyében uniós egyeztetést és a helyzet felmérését javasolják, a következő UPU kongresszusra (2016) és a nemzetközi kereskedelmi

¹¹ Az esetek elemzését lásd: WIK [2013], 114–126. o.

egyezmények tárgyalásának újabb fordulóira egységes uniós fellépést sürgetnek (WIK, 2013, 342. o.).

Versenykorlátozások a postai szolgáltatásoknál

A postai szolgáltatásoknál tapasztalható versenykorlátozó magatartások körében a legtöbb eset az erőfölénnyel való visszaélés merült fel. Az ezekben az ügyekben hozott döntéseket 2009-től a Bizottság által kiadott Iránymutatás¹² is segítette. Ilyen típusú magatartással találkozhatunk a kizorító árazásnál, a szállítás megtagadásánál, az árrésprésnél¹³ és az árkedvezményeknél, amelyeket a továbbiakban részletesen tárgyalunk. Árukapcsolási ügyek ezzel szemben ritkán fordulnak elő a postai szolgáltatásban, 2007–2013 között egyetlen nemzeti hatóság (holland) foglalkozott ezzel a kérdéssel.¹⁴

Kizorító árazás

A kizorító árazásnak – az olyan árképzésnek, amellyel a legalább azonos hatékonysággal működő versenytárs kizárható a piacról – a megítélése és elbírálásának gyakorlata fokozatosan megváltozott az elmúlt időszakban. Ezt tükrözte a Bizottság 1998-ban készült közleménye is (Közlemény, 1998a). A közlemény a versenyszabályozásnak a távközlés hozzáférési kérdéseire történő alkalmazásáról szólt ugyan, de a hálózatos szolgáltatások széles körére értelmezhetőnek tartották. A közlemény részletesen foglalkozott a költségszámítások módszertani kérdéseivel. A közleményben a Bizottság állást foglalt amellett, hogy a különbözeti költségek szerinti költségszámítás lehet a kizorító árazás alsó küszöbértékének számítási alapja. Az is megfogalmazódott azonban, hogy a különbözeti költségek közvetlen bevezetése nagyon alacsony árpadlóhoz vezetne a hálózatos szolgáltatásokban, amelyek más iparágakhoz képest sokkal magasabb közösköltség-aránnyal működnek.

Ezt az elvet a Bizottság a többtermékes cégek vizsgálata, így a postai szolgáltatások esetében tovább árnyalta. A Deutsche Post-ügyben hozott 2001-es döntésében (Deutsche Post, 2001) a

¹² Az Iránymutatás [2009] várható hatásait elemzi Geradin–Henry [2010].

¹³ Ezen magatartások átfogó, részletesebb elemzését lásd: Valentiny [2004], Valentiny–Kiss [2009].

¹⁴ A postai szolgáltatások területén az első példa a De Post-La Poste-ügy volt, amellyel kapcsolatban a Bizottság megállapította, hogy az inkumbens visszaélt piaci erejével azáltal, hogy a levélszolgáltatásainál alkalmazott árengedményt csak egy új, a vállalkozói körnek szóló B2B (business-to-business) szolgáltatással együtt lehetett igénybe venni. Ezen fajta jogsértéstől való elrettentő hatást valószínűleg elősegítette, hogy a Bizottság ezt nagyon komoly jogsértésnek minősítette (De Post-La Poste, 2002, 86. pont).

fenntartott szolgáltatások¹⁵ és a versenyző szolgáltatások közötti keresztfinanszírozás esetében állapított meg kizorító árazást. Ahhoz, hogy a cég a kizorító árazás vádját elkerülje, a vizsgált versenyző szolgáltatása esetében akkora bevételt kellene kimutatnia, amely a szolgáltatás nyújtásának különbözeti költségeit fedezi. Ezzel szemben 1990–1995 között a vizsgált szolgáltatásnál a bevétel ez alatt volt, azaz a szolgáltatás folyamatosan veszteséges volt. A bevétel arra sem volt elegendő, hogy a szolgáltatáshoz szükséges kapacitások működtetésének költségeit fedezze (Deutsche Post, 2001, 10. és 36. pont). A fenntartott szolgáltatásoktól induló keresztfinanszírozás lehetősége ugyan a teljes piacnyitás után megszűnt, de a kizorító árazás lehetősége továbbra is fennáll. Emiatt a Bizottság iránymutatása célszerűnek tartja különválasztani az áron aluli értékesítést és a versenyellenes piaclezárást.

A Bizottság áron aluli értékesítésnek tekinti, ha az erőfölényben lévő vállalkozás elkerülhető veszteséget szenved el. Ennek számbavételéhez a Bizottság bevezeti az átlagos elkerülhető költség¹⁶ (average avoidable cost – AAC) használatát. „Ha egy erőfölényben lévő vállalkozás a termelésének egészére vagy annak egy részére az átlagos elkerülhető költségnél alacsonyabb árat számít fel, nem nyeri vissza azon költségeket, amelyeket az adott termelés nélkül elkerülhetett volna: olyan veszteséget szenved el, amelyek elkerülhetők lettek volna. Az átlagos elkerülhető költség szintjénél alacsonyabb ár megállapítását ezért a Bizottság a legtöbb esetben az áron aluli értékesítés egyértelmű jelének tekinti” (Iránymutatás, 2009, 64. pont). A Bizottság azt is megállapította, hogy az átlagos elkerülhető költség és az átlagos változó költség gyakran megegyezik. Ha azonban eltérnek, az átlagos elkerülhető költség a megfelelőbb választás, mert ez például az esetleges kapacitásfejlesztési költségeket is tartalmazza.

Az Iránymutatás az áron aluli értékesítésnél egyértelműen a stratégiai magatartás elemeit is figyelembe kívánta venni. Ezzel a megközelítéssel a kizorító árazás körüli vitákban megfogalmazott korszerű közgazdasági elveket, a piaci szereplők magatartásvizsgálatának fontosságát, a játékelméleti megközelítést valló felfogáshoz közeledett. „A felfaló stratégia kimutatása érdekében a Bizottság azt is vizsgálhatja, hogy az állítólagos felfaló magatartás

¹⁵ A fenntartott szolgáltatásokat a teljes piacnyitásig kizárólag az egyetemes szolgáltató nyújthatott. Ez a törvénnyel garantált monopolhelyzet adott lehetőséget az egyetemes szolgáltatás esetleges többletterheinek a finanszírozására.

¹⁶ Az átlagos elkerülhető költség mindazon költségeket tartalmazza, amelyek akkor kerülhetők el, ha egy adott termék vagy szolgáltatás előállítása, illetve egy adott tevékenység (pl. piacra lépés) nem következik be.

vezetett-e rövid távon annál alacsonyabb nettó árbevételhez, mint ami egy másik ésszerű magatartás mellett várható lett volna, azaz hogy az erőfölényben lévő vállalkozás elkerülhető veszteséget szenvedett-e el. ... Kizárólag gazdaságilag ésszerű és megvalósítható alternatívákat vizsgál, amelyek, figyelembe véve az erőfölényben lévő vállalkozást érintő piaci körülményeket és üzleti valóságot, reálisan várhatóan nyereségesebbek lehettek volna” (Iránymutatás, 2009, 65. pont). Ennek kimutatására szolgáló bizonyítékokat többek között a vállalkozások dokumentumaiban is fel lehet lelteni.

A versenyellenes piaclezárás esetében nem szükséges, hogy a piacról a versenytársak kilépjenek. Az Iránymutatás [2009] az erős verseny gyengítését vagy az erőfölényben lévő vállalkozás árainak követését is piaclezáró hatásúnak tekinti. A fogyasztók valószínűleg akkor károsulnak, ha az erőfölényben lévő vállalkozás a kizorító magatartás megszüntetése után arra számíthat, hogy piaci ereje nőni fog. Ekkor nem feltétlenül áremelés következhet be, hanem az is elegendő, ha egy várhatóan bekövetkező árcsökkenést sikerült az erőfölényes vállalatnak megakadályoznia vagy elodáznia. „A fogyasztóknak okozott kár meghatározása nem a nyereség és a veszteség mechanikus számításán alapul, és nincs szükség a teljes nyereség bizonyítására. A fogyasztóknak okozott valószínű kár kimutatható a magatartás valószínűsíthető piaclezáró hatásának vizsgálatával, összekapcsolva egyéb tényezők, például a piacra lépési akadályok figyelembevételével” (Iránymutatás, 2009, 71. pont).

A kizorító árazási ügyekben az Európai Unió Bíróságának Nagytanácsa által 2012-ben a Post Danmark-ügyben hozott ítéletét sokan nagy jelentőségűnek minősítették.¹⁷ A dán inkumbens szolgáltató 2004-ben az addigi fogyasztóinál alkalmazotthoz képest alacsonyabb áron elhalászott három nagyfogyasztót a címzetlen levelek elosztásában működő fő versenytársától (Forbruger-Kontack). Az egyik fogyasztónak, a Coopnak kínált ár fedezte ugyan az átlagos különbözeti költséget, de az átlagos összköltség alatt volt. A versenytárs a versenyhatóságnál tett panaszt, majd az ügy a dán Legfelsőbb Bíróság elé került, amely iránymutatást kért az Európai Bíróságtól.

Az Európai Bíróság a versenykorlátozó árazási lehetőségek közül a kizorító árazását és a költség feletti szelektív árazását is vizsgálta. A kizorító árazás tekintetében az Európai Bíróság az AKZO-ügyben (AKZO, 1991) alkalmazott tesztből indult ki. Az átlagos változó költség feletti, de az átlagos összköltség alatti árazás akkor visszaél ésszerű, ha kimutatható, hogy a versenytárs kiiktatásának terve húzódik meg mögötte. A költségszámításnál az átlagos

¹⁷ Az ügyet *Geradin–Malamataris* [2014], *Szentlélek* [2013] alapján ismertetjük.

változó költség helyett a Deutsche Post-ügyben is alkalmazott átlagos különbözeti költséget használták. Ezt a szempontot a Bizottság is támogatta, mert a hálózatos szolgáltatásokra jellemző magas állandó költségek és elenyésző változó költségek miatt az átlagos változó költség használata félrevezető lenne.

A költségszámítást a dán versenyhatóság végezte el és a Deutsche Post-üggyel szemben – amelyben az átlagos változó költségek számításánál csak a szolgáltatásnak betudható állandó és változó költségek szerepeltek – a közös változó költségeket, a logisztikai kapacitás közös költségeit és a szolgáltatáshoz nem köthető közös költségek egy részét is szerepeltette. Ennek következtében az árak nagyobb része került az átlagos különbözeti költségek szintje alá, mint ami a Deutsche Post-módszertan esetében kalkulálható lett volna.

Az Európai Bíróság a költségszámítás részleteivel nem foglalkozott, pusztán rögzítette, hogy a módszertan az adott szolgáltatáshoz tartozó költségek zömét (great bulk of the costs) kívánja megállapítani (Case C-209/10 Post Danmark A/S v. Konkurrencerådet, 34. pont, <http://curia.europa.eu>). A dán Legfelsőbb Bíróság számára megfogalmazott előzetes vélemény szerint, ha a költségek zömét tartalmazza az alkalmazott ár, akkor az erőfölényben lévő vállalkozáshoz hasonlóan hatékony piaci szereplők versenyhelyezete nem romlik. Az átlagos összköltség alatti, de az átlagos különbözeti költségek feletti ár esetén csak a vállalkozások magatartásának részletes vizsgálata alapján lehet a kizorítást megállapítani.¹⁸ Az esettel összefüggésben az Európai Bíróság megjegyezte, hogy a Post Danmark versenytársa az eseményeket követően is megtartotta elosztó hálózatát, majd előbb a Coop, később a Spar csoportot is visszahódította a Post Danmarktól, ami a kizorítás megállapítása ellen szolt (Case C-209/10 Post Danmark A/S v. Konkurrencerådet, 39. pont).

Az Európai Bíróság foglalkozott a költségek feletti szelektív árazás (más szempontból szelektív árengedmények) kérdésével is, mivel a három közül két ügyfélnek a Post Danmark az átlagos összköltség feletti árat ajánlott. Ugyan két korábbi ügyben (Case C-395-396 Compagnie maritime belge, Case C-497/99 Irish Sugar, <http://curia.europa.eu>) már született olyan döntés, amely a rendszeresen és szelektíven alkalmazott, de az átlagos összköltségek feletti árcsökkentéseket a versenytársak elrettentésére és kizorítására irányulónak minősítette,

¹⁸ „A versenyellenes hatásoknak az említett ügghöz hasonló körülmények közötti fennállásának értékelése során meg kell vizsgálni, hogy ezen árpolitika objektív igazolás nélkül e versenytárs tényleges vagy valószínű kizorítását eredményezi-e a versenynek és ennél fogva a fogyasztók érdekeinek a kárára” (Case C-209/10 Post Danmark A/S v. Konkurrencerådet, Rendelkező rész, <http://curia.europa.eu>).

ebben az ügyben ezt nem állapították meg, az indítványt készítő főtanácsnok pedig a két ügy egyedi körülményeit hangsúlyozta.¹⁹

A szállítás megtagadása

A Bizottság 2009-es Iránymutatása abból indul ki, hogy minden vállalkozásnak – erőfölénytől függetlenül – joga van arra, hogy kereskedelmi partnereit megválassza. Ugyanakkor a vertikális láncban működő szolgáltató szervezetek, amelyek gyakran olyan infrastrukturális elemekkel rendelkeznek, amelyek más vállalkozások számára is nélkülözhetetlenek, könnyen visszaélhetnek erőfölényes helyzetükkel. „A versennyel kapcsolatban problémák tipikusan akkor merülnek fel, ha az erőfölényben lévő vállalkozás a termelési vagy forgalmazási láncban lejjebb lévő piacon azzal a vevővel versenyez, akitől megtagadja a szállítást. A termelési vagy forgalmazási láncban lejjebb lévő piac kifejezés arra a piacra vonatkozik, amelyre vonatkozóan a visszautasított alapanyagra szükség van egy termék gyártásához vagy szolgáltatás nyújtásához” (Iránymutatás, 2009, 76. pont).

A nélkülözhetetlen eszközök fogalmának alkalmazása a versenytársaknak biztosít jogot olyan eszközökhöz való hozzáférésre, amelyeknek használatát egyébként részükre nem engednék át (Valentiny–Kiss, 2009). Nélkülözhetetlen eszközök egy vertikális tevékenységi sorban helyezkednek el, használatukkal a tevékenységi sor következő eleme válik lehetővé. A fogalom alkalmazásával együtt jár, hogy sérül a szerződéskötés és a tulajdon feletti rendelkezés szabadságának a joga. Természetesen bizonyos feltételek fennállása esetén ezek a jogok más ügyekben is korlátozhatóak, kérdés, hogy a nélkülözhetetlen eszközök esetében fennállnak-e ilyen feltételek. Sokan úgy vélik, hogy ezen eszközök használatának akadályozása egyszerűen a szerződéskötéstől való indokolatlan elzárkózás (refusal to deal) jogesetét meríti ki és nem igényel önálló jogi formulát.

A postai szolgáltatások területén a legvitatottabb kérdések közé tartozik a hozzáférés problémája. A harmadik postai irányelv kimondta, hogy a postai szolgáltatóknak átlátható és

¹⁹ „Úgy tűnik számomra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatát oly módon kell értelmezni, hogy amikor a fent hivatkozott Compagnie maritime belge de transports és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2000. március 16-án hozott ítéletnek, valamint az Irish Sugar kontra Bizottság ügyben 2001. július 10-én hozott ítéletnek alapjául szolgáló ügyekre jellemző viszonylag kivételes feltételek nem teljesülnek, különösen, amikor az erőfölényben lévő vállalkozásnak a versenytárs kiszorítására irányuló szándékára a szelektív árajánlatokon kívül más körülményekből nem lehet következtetni, a szelektív árengedményt az erőfölényben lévő vállalkozás költségei alapján kell vizsgálni a fent hivatkozott AKZO kontra Bizottság-ügyben hozott ítélet 114. és 115. pontjában alkalmazott szempont mintájára.” Paolo Mengozzi Főtanácsnok indítványa, C-209/10. sz. ügy, 95. pont, <http://curia.europa.eu>.

diszkriminációmentes módon kell a postai hálózathoz hozzáférniük. Az átlátható és diszkriminációmentes hozzáférést bizonyos hálózati elemekre és szolgáltatásokra külön is előírják. Ilyenek a postai irányítószám-rendszerhez, a címadatbázishoz, a postafiókokhoz, a kézbesítő levélszekrényekhez, a címváltozásról szóló tájékoztatáshoz, az utánküldés szolgáltatáshoz és a feladóhoz való visszaküldésre vonatkozó szolgáltatáshoz való hozzáférés (2008/6/EK 11. és 11a cikk).

Az Irányelv, mint ahogy azt általában más uniós jogszabályok is így teszik, nem határozza meg, hogy milyen jogi háttér alapján jelölték ki a hozzáférésnél megnevezett elemeket. A postai szolgáltatásoknál mindig összehasonlítási alapként és példaként szerepelt a távközlés. A távközlés ex ante szabályozás alá eső nagykereskedelmi piacain lényegében minden esetben hozzáférési kötelezettséget állapítanak meg a szabályozók. Az első segédletet ehhez a távközlési piacliberalizálás kezdetekor a versenyszabályoknak a távközlési ágazat hozzáférési megállapodásaira való alkalmazásáról kiadott közlemény tartalmazta. Ennek 68. pontja – a hivatalos magyar fordításban alapvető eszközként nevezve az általunk nélkülözhetetlennek nevezett eszközöket – kimondja, hogy az alapvető eszköz kifejezést „olyan eszköz vagy infrastruktúra leírására alkalmazzák, amely alapvető fontosságú a vevők eléréséhez és/vagy a versenytársak számára üzletük folytatásának lehetővé tételéhez, és amelyet semmilyen ésszerű eszközzel nem lehet reprodukálni” (Közlemény, 1998a, 68. pont). A távközlési analógia természetesen csak bizonyos korlátok között alkalmazható. A postai hálózat nem képvisel olyan fizikai jellegű hálózatot, mint a távközlési hálózatok. A postai hálózat fizikai elemeket összekötő, nagyrészt szervezeti rendszert jelent, amelyben a logisztikai struktúráknak döntő szerep jut.

A Bizottság az Iránymutatásból láthatóan a nélkülözhetetlen eszközökhöz való hozzáférés kérdését a szállítás megtagadása egyik esetének tekinti. „A szállítás megtagadásának fogalma gyakorlatok széles skáláját foglalja magában, mint például a termékek meglévő vagy új vevők számára történő szállításának megtagadása, szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos használati jogok bejegyeztetésének megtagadása, ideértve azt is, ha interfésszel kapcsolatos információk nyújtására van szükség, vagy az alapvető létesítményekhez, vagy hálózatokhoz való hozzáférés megtagadása” (Iránymutatás, 2009, 78. pont).

Az Iránymutatás azt is leszögezte, hogy a szolgáltatás megtagadásához nincs szükség arra, hogy a kereskedelmi kapcsolat már valamilyen formában létezzen. Elegendő, ha potenciális vevők és így potenciális kereslet áll fenn egy szolgáltatás tervezett nyújtásához. Emiatt a tényleges megtagadás sem szükséges, hanem elegendő, ha „konstruktív” megtagadás történik.

„Konstruktív megtagadás jelentkezhethet például a termék szállításának indokolatlan késleltetése, vagy a termék szállításának más módon történő csökkentése, illetve ésszerűtlen ellentételezési feltételek bevezetése formájában” (Iránymutatás, 2009, 79. pont).

A konstruktív megtagadás miatt marasztalta el a Bizottság a Deutsche Postot egy szintén 2001-es ügyében. A Deutsche Post az Egyesült Királyságból érkező azon leveleket, amelyeken válaszcímként német címzés szerepelt, belső forgalmú levélnek tekintette, eltérítette és csak többletdíj mellett, késlekedve volt hajlandó továbbítani. A Bizottság jogtalan diszkrimináció, túlzó árazás, piacszűkítés és konstruktív megtagadás ügyében is elmarasztalta a Deutsche Postot.²⁰

A versenykorlátozás gyanúját felvető lépésekkel szemben – az Iránymutatás 81. pontja szerint – a hatóságoknak mindenképp fel kell lépniük, ha olyan szolgáltatás megtagadásáról értesülnek, amely objektíven szükséges, a megtagadás pedig a verseny megszűnéséhez és a fogyasztók megkárosításához vezet. Ugyanakkor az Iránymutatás a postai (és hálózatos) szolgáltatásokra vonatkozóan igen fontos megállapítást tesz, amikor rögzíti, hogy a szállítási kötelezettség esetleges előírása nem lehet negatív hatással a kötelezettség által érintett szolgáltató beruházásaira, innovációjára. Kötelezettség előírásakor azonban feltételezhető, hogy a beruházást, az innovációt ösztönző kereteket a hatóságok a kötelezettség bevezetésével már figyelembe vették. „Ilyen eset lehet még, ha az erőfölényben lévő vállalkozás helyzete a termelési vagy forgalmazási láncban feljebb lévő piacon különleges vagy kizárólagos jogoknak köszönhetően fejlődött, vagy azt állami forrásból finanszírozták. Az ilyen meghatározott esetekben nincs ok arra, hogy a Bizottság eltérjen az általános jogérvényesítési előírásoktól, és a versenyellenes piaclezárás valószínűségét a nélkül is kimutathatja, hogy megvizsgálja a 81. pontban említett három feltétel együttes fennállásának tényét” (Iránymutatás 2009, 82. pont).

Árprés

Amíg a kizorító árazás elvben az ágazatok széles körében megvalósítható, addig az árprés kérdését inkább a szabályozott ágazatokban vizsgálják, hiszen ezek nagy részében vertikálisan integrált vállalatok működnek. Ezek a vállalatok egyszerre vannak jelen a nagykereskedelmi (az alapvető inputot szolgáltató) és a kiskereskedelmi piacokon. A vertikálisan integrált vállalat képes két piacon is (a nagykereskedelmin és a kiskereskedelmin) olyan ármozgásokat végrehajtani, amelyek versenykorlátozó jellegűek lehetnek. Például emelik az árát az alapvető

²⁰ Commission Decision on Deutsche Post, IP/01/1068.

inputoknak, és csökkentik a kiskereskedelmi fogyasztói árat. Ezek az árváltozások azt célozzák, hogy a versenytársaik költségei és eladási árai közötti rést összepréseljék (árrésprésként is nevezik), ezáltal a hatékony versenytársat is a piac elhagyására késztessek. Amennyiben ez megtörtént, a vertikálisan integrált vállalat megemeli a fogyasztói árakat, és ezzel visszanyeri korábbi veszteségeit, valamint további nyereséget könyvelhet el. Látható, hogy az árprés esete a felfaló árazás egyik változatának tekinthető. Az árprészt ugyanakkor a szállítás megtagadása helyett választott üzleti stratégiaként is fel lehet fogni.²¹ A postai szolgáltatások piacnyitásakor ez a stratégia különösen előtérbe kerülhet, hiszen a vertikálisan integrált inkumbens vállalatok, ha a hozzáférést meg nem is tagadhatják, de ezzel a magatartással – legalább időlegesen – a lánc alsó végén lévő versenytársaikat korlátozni tudják.

A Bizottság 2009-es iránymutatása az ügyek hatásalapú megközelítésének fontosságát hangsúlyozta. Az erőfölényben lévő vállalkozás azt az utat választhatja, hogy az általa szabott árakkal nem teszi lehetővé még egy hasonlóan hatékony versenytárs számára sem, hogy hosszú távon nyereségesen kereskedjék, azaz árrésprést alkalmaz. „Árrésprés alkalmazása esetén a Bizottság a hasonlóan hatékony versenytárs költségeinek meghatározása tekintetében általában használt összehasonlításnál az erőfölényben lévő integrált vállalkozás termelési vagy forgalmazási láncban lejjebb lévő ágazatának hosszú távú átlagos határköltségét veszi alapul” (Iránymutatás, 2009, 80. pont).

A nemzeti hatóságok közül a német versenyhatóság indított 2012 novemberében vizsgálatot a Deutsche Post ellen. A független, levélszolgáltatást nyújtó versenytársak panaszai alapján merült fel a kizorító árazás és az árrésprés alkalmazásának gyanúja.

Árendedmények

Az árendedmény az üzleti gyakorlat egyik rendkívül elterjedt formája, hiszen az eladott mennyiség növelésével hatékonyságjavulás érhető el, méretgazdaságossági előnyök származnak, az állandó költségek gyorsabban megtérülnek, de a piac lezárására is alkalmas lehet. Ilyen esetnek minősítette a Bizottság a Deutsche Post eljárását.²² Ebben az ügyben a Deutsche Post által követett árendedmények rendszerét a Bizottság egészében versenyellenesnek minősítette. 1974–2000 között a Deutsche Post levélszolgáltatásainál

²¹ Az árprés lehetséges besorolásának kettősségét mutatja, hogy a szakirodalom ingadozik abban a kérdésben, hogy a verseny- vagy az ágazati szabályozás területére tartozik. Ezt Heimler [2010] és Geradin–O’Donoghue [2005] cikkei részletesen elemzik.

²² Az esetet részletesebben elemzi Geradin–Henry [2010], 63. o.

alkalmazott árengedmény akkor lépett életbe, ha a megrendelő a nem tömeges csomagküldemények nagyobb részét is vele szállíttatta és kézbesíttette. Ez a hűséghez kötött árengedményrendszer megakadályozta, hogy a versenytársak elérjék a működésükhöz szükséges minimális méretet. A közgazdasági elemzés mellőzésével a Bizottság megállapította, hogy az ilyenfajta kedvezmény nem mennyiséghez, hanem hűséghez kötött engedmény, és mint ilyen versenykorlátozó hatású (Deutsche Post, 2001, 33. pont).²³

A hűséghez kötött árengedmény mérlegelés nélküli elutasítása mind jogi, mind közgazdasági körökben ellenérzést keltett. Ezek hatására a 2009-es iránymutatás már a közgazdasági elemzés eszköztárának alkalmazását javasolta az ilyen ügyek eldöntésénél is. A Bizottság ekkor már minden áralapú versenykorlátozó magatartásnál az átlagos elkerülhető költséget (average avoidable cost, AAC) és a hosszú távú átlagos határköltséget (long-run average incremental cost, LRAIC) javasolta összehasonlítani. Ha az alkalmazott ár az átlagos elkerülhető költség alatt van, az azt jelenti, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás rövid távon feláldozza nyereségét, és a hasonlóan hatékony versenytárs veszteség nélkül nem tud a piacon működni. A hosszú távú átlagos határköltség általában magasabb, mint az átlagos elkerülhető költség, ezért ha „a hosszú távú átlagos határköltségekre nincs fedezet, az azt jelenti, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás nem fedezi a szóban forgó termék vagy szolgáltatás előállításához szükséges valamennyi állandó (kapcsolódó) költséget, és hogy egy hasonlóan hatékony versenytárs kizárható a piacról” (Iránymutatás, 2009, 26. pont).

A versenykorlátozó hatású árengedményeket a bizottsági Iránymutatás a kizárólagos megállapodások keretében tárgyalja. A versenykorlátozás gyanúja elsősorban a feltételes árengedmények esetében merül fel, amikor az engedményt bizonyos vásárlási magatartás ellenszolgáltatásaként nyújtják²⁴ és az eladó (szolgáltató) erőfölényben van. Előfordulhat, hogy a versenytársak nem képesek az egyes vevők teljes keresletéért azonos feltételek mellett versenyezni, ezért az Iránymutatás a vevők keresletét megtámadható és meg nem támadható részre bontja. Ez utóbbi az, amit a vevő mindenképpen az erőfölényben lévő szolgáltatótól vesz meg. A visszamenőleges hatályú árengedményekkel általában elérhető a piaclezárás, mivel a keresletük kisebb részét a vevők nem terelnék át máshova, ha ezzel az árengedmény

²³ Deutsche Post [2001], 33. pont.

²⁴ „A feltételes árengedmény általában úgy működik, hogy a vevő árengedményt kap, ha vásárlásai egy meghatározott referenciaidőszakban meghaladnak egy bizonyos küszöbértéket, és az árengedményt ilyenkor vagy minden vásárlásra (visszamenőleges hatályú árengedmény), vagy a küszöbérték eléréséhez előírt vásárlásokat meghaladó vásárlásokra (többlet árengedmény) érvényesítheti” (Iránymutatás, 2009, 37. pont).

elvesztését veszélyeztetnék. A teljes ár minél nagyobb részét teszi ki az árengedmény és minél magasabb az elérendő küszöbérték, annál nagyobb a tényleges vagy potenciális versenytársakat sújtó valószínű piaclezárás. A Bizottság ezért az árengedményrendszer egészét vizsgálja, és megnézi, hogy a versenytársak rendelkeznek-e reális és hatékony ellenstratégiával, és ha igen, milyen mértékben. Az Iránymutatást is figyelembe véve a nemzeti hatóságok 2009–2013 között 9 árengedményes ügyben vizsgáldtak, ezek között 3 esetben a feltételes árengedmények kérdését is elemezték (WIK, 2013, 68–70. o.).

Állami támogatások

A postai szolgáltatások területén döntő fontosságú, hogy a piaci szereplők, különösen az inkumbens szolgáltatók ne jussanak jogtalan előnyhöz, de ne szenvedjenek igazságtalan hátrányt sem a versenytársaikhoz képest. Ennek alakításában döntő szerepet játszik az állam támogatási politikája. A Bizottság 2010–2013 között 19 esettel foglalkozott, ezek közül 14-ben az állami támogatást megfelelőnek találta, két esetben visszatérítését határozta meg, további két esetben azt állapította meg, hogy a kifizetett kompenzáció nem számít állami támogatásnak, egy esetben pedig az állami intézkedést visszavonták (WIK, 2013, 79–80. o.). Az Európai Unió szabályozása alapján a Bizottság először megvizsgálja, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak (Services of general economic interest – SGEI) nyújtott kompenzáció állami támogatásnak minősül-e, és ha igen, akkor második lépésben eldöntik, hogy megfelel-e az unió belső piaci szabályozásának. Az első kérdés eldöntéséhez az Altmark-ügyben már említett négy feltételt kell megvizsgálni. (Lásd a 10. lábjegyzetet.)

A De Post–La Poste- (ma már bpost), a La Poste- és a Post Office Ltd.-esetekben²⁵ a belga, a francia és a brit piacokon vizsgálta a Bizottság a posták kiskereskedelmi hálózatait. Ezekben az ügyekben a tagországok modellszámításokat nyújtottak be, amelyekben a működő kézbesítő hálózatuk költségeit egy hipotetikus, közszolgáltatási kötelezettség nélküli hálózat költségeivel hasonlították össze. A kettő közötti különbség adta azt a nettó költséget, amely a kötelezettség miatt keletkezik. A De Post–La Poste-ügyben a belga állam úgy érvelt, hogy a tényleges kézbesítői hálózatra a belga törvényeknek való megfelelés (a kirendeltségek sűrűsége) miatt van szükség, ezért a kompenzáció jogos. A Bizottság azonban nem fogadta el ezt az érvelést, mert a meglévő hálózat fenntartása nem szerepelt a kötelezettség önálló feltételeként, hanem ahhoz kapcsolódott, hogy az egyetemes szolgáltatást megfelelő minőségi követelmények mellett biztosítsák, emiatt további állami támogatásra nem tarthattak igényt.

²⁵ A három esetet lásd *Geradin–Malamataris* [2014], 122–124. o.

A francia La Poste esetében viszont a Bizottság elfogadta, hogy a törvény megkülönböztette az egyetemes szolgáltatás keretében biztosítandó hozzáférési pontokat és a további kötelezettségek között felsorolt, földrajzilag meghatározott jelenlétre szolgáló hálózatot, így ez utóbbi további kötelezettségként volt elszámolható. Hasonlóképp a brit törvényekben gondoskodtak arról, hogy megkülönböztessék az egyetemes szolgáltatás követelménye miatt szükséges hálózatot attól a kiskereskedelmi hálózattól, amely az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kötelezettségi körébe tartozott, ezáltal a támogatása lehetővé vált. A brit Post Office által vállalt szolgáltatások (kormányablak-funkciók, alapvető bankszolgáltatások stb.) széles körű elterjesztéséhez nyújtott támogatásokat pedig 2015 márciusában hagyta jóvá a Bizottság (Press Release, IP/15/4635). A Bizottság ezekben a vizsgálataiban az Altmark-ügy első pontjának elemzése alapján járt el.

Az állam szerepvállalását tisztázó ügynek számított a Franciaország és a Bizottság közötti eset (Case T-154/10), amelyben az utolsó döntés 2014. április 3-án született.²⁶ Franciaország kifogásolta, hogy a Bizottság állami támogatásnak tekintette a posta számára nyújtott állami garanciákat, ezért az Európai Bírósághoz fordult. Az Európai Bíróság ítélete elutasította a francia álláspontot. A francia közigazgatás rendszerében a La Poste ipari és kereskedelmi jellegű közintézménynek (Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial – EPIC) számít, pénzügyileg önálló, egyben egy adott közszolgáltatás biztosításáért felelős jogi személy. A Bizottság úgy vélte, hogy a fizetésektelenségi és csődtörvények nem vonatkoznak az EPIC-ekre, különösképpen mert a posta és a távközlés szétválasztásáról szóló 1990-es törvényben az állam feltétlen kezességet vállalt a La Poste-ra átruházott kötvényekre, ami támogatásként fogható fel. Ez a feltétlen garancia a La Poste számára sokkal kedvezőbb hitelfelvételi lehetőségeket teremtett, amihez a tényleges hatásokat a Bizottságnak nem is kellett bizonyítania,²⁷ így a korlátlan garanciát meg kell szüntetni.

Az olasz posta (Poste Italiane) esetében az egyetemes szolgáltatás nyújtásával egyidejűleg az állam egyes fogyasztói kör (kiadók, nonprofit intézmények, képviselőjelöltek) tarifáinak csökkentését is támogatta (*Eccles*, 2014, 180–181. o.). A támogatást az olasz állam eredetileg

²⁶ A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács) 2014. április 3. a C-559/12. P. sz. ügyben, Francia Köztársaság vs. Európai Bizottság.

²⁷ „...fennáll azon egyszerű vélelem, mely szerint az olyan vállalkozás javára nyújtott hallgatólagos és korlátlan állami kezességvállalás következtében, amely nem tartozik a fizetésektelenségi és csődeljárások általános szabályainak hatálya alá, javul a kedvezményezett pénzügyi helyzete azon terhek könnyítése révén, amelyek rendes körülmények között a költségvetésére hárulnak.” I. m., 98. pont.

(2009–2012 között) nem jelentette a Bizottságnak. A kedvezményes tarifák célja a pluralizmus fenntartása volt, a kedvezményes és a normál tarifák közötti különbséget nem a Pénzügyminisztérium, hanem egy tőle független hatóság utalta a posta részére. Az olasz fél úgy vélte, hogy – az Altmark-esetet figyelembe véve – a kompenzáció nem számít állami támogatásnak. A Bizottság viszont megállapította, hogy a kompenzáció alapjául szolgáló paramétereket csak jóval a folyósítás megkezdése után állapították meg, emiatt az Altmark-teszt második feltétele nem teljesült. Az olasz posta azt sem tudta megfelelő alaposággal bizonyítani, hogy minden vizsgált költségkategóriában a költségei a piaci tendenciáknak, azaz a szektorban hatékonyan működő tipikus vállalkozásnak megfelelőek-e. Emiatt az Altmark-teszt negyedik feltétele sem teljesült, ezért a kompenzációt állami támogatásnak kellett tekinteni.

Ebben az esetben a közszolgáltatások ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásokról szóló keretszabályt kellett alkalmazni (Közlemény, 2012). Ennek keretében vizsgálták a közszolgáltatási megbízás időtartamát, a kereskedelmi és a közszolgáltatási tevékenység számviteli elkülönítését, a költségek és a kompenzáció viszonyát. Mindezek alapján a Bizottság azt állapította meg, hogy az olasz posta egyetemes szolgáltatási feladatai és kedvezményes tarifái vonatkozásában nem állapítható meg túlzott támogatás, így megfelel az állami támogatás követelményeinek.

Az állami támogatások körébe tartozik a nyugdíjalapok kérdése is. Sok tagországban – a korábbi monopolpozíciójukhoz kötődően – jelentős összegű nyugdíjalapokat képeztek az inkumbens szolgáltatók. Ezt több tagországban a magánszektorral összevetve strukturális hátránynak tekintették és ennek ellensúlyozására nyugdíjalap-támogatási intézkedéseket hoztak. Ilyen jellegű ügyeket tárgyalt a Bizottság a De Post–La Poste, a Deutsche Post és a Royal Mail Group esetében (*Geradin–Malamataris*, 2014, 125–126. o.). A Bizottság úgy vélte, hogy a munkaügyi törvények vagy a szakszervezetekkel kialakított kollektív szerződések miatti költségek az üzletmenet normál kiadásait jelentik, amelyet a cégeknek maguknak kell viselniük. Ugyanakkor a nyugdíjalap-támogatások finanszírozása állami forrásokból történik, szelektívek és a verseny torzítására alkalmasak, azaz állami támogatásnak tekintendők.

Az állami támogatás jogosultságához bizonyítani kell, hogy az intézkedés (1) valóban közérdeket szolgál, (2) a cél eléréséhez nélkülözhetetlen, (3) arányos. Az első tétellel összefüggésben a Bizottság úgy látta, hogy a piacnyitás a közérdeket szolgálja, amellyel egyenlő feltételeket kívántak biztosítani minden piaci szereplőnek, ezért az a helyes, ha az

inkumbenseket mentesítik a nyugdíjalapokkal összefüggő múltban keletkezett teher alól, és minden szereplő azonos módon csak a társadalombiztosítást fizeti. A második feltételnél megállapították, hogy a nyugdíjalap hosszú távú fenntartásához az állam korábban nem biztosított megfelelő forrásokat, ezért az ezzel összefüggő pénzügyi intézkedések nélkülözhetetlenek az alapok fenntartásához. A harmadik feltételnél a postai szolgáltatási szektorban kialakult társadalombiztosítási kötelezettségeket hasonlították össze, figyelembe véve az inkumbensek közalkalmazotti státuszát.

A gyakorlatban a három feltételt rugalmasan alkalmazták. A német posta esetében a Bizottság a nyugdíjalapokkal összefüggő támogatások egy részét nem tartotta elfogadhatónak, mert a posta a bélyegár-emelkedések egy részét az alap javára használhatta fel, ezt a részt nem tartották elismerhető állami támogatásnak. A De Post–La Poste esetében az inkumbensnél dolgozó közalkalmazottak és szerződéses munkatársak helyzetét hasonlították össze, és a támogatás összegét megfelelőnek találták. Nagy-Britanniában, ahol a nagyvállalatok körében jellemző a nyugdíjalapok működtetése, az összehasonlítás alapjául ezek a cégek szolgáltak, és a támogatás nagyságát a Bizottság jogosnak találta.

Fúziók

A postai szolgáltatások versenykörülményeit alapvetően befolyásolhatják a fúziók, ezért a versenyhelyzet várható változásának mérlegelése a fúziók elbírálásánál alapvető követelmény. A UPS és a TNT összeolvadása ügyében a Bizottság által hozott elutasító döntés a harmadik fúziós tiltás volt az elmúlt évtizedben.²⁸ A két cég egyesülésével a verseny jelentős csökkenése következett volna be a kisméretű csomagok nemzetközi expressz szolgáltatási piacán az Európai Gazdasági Térségben. Hasonló integrátori szerepkörben csak a DHL és a FedEx működik a piacokon, de a FedEx piaci részesedése alacsony és több országban nem is volt jelen a piacon. A nemzeti postai szolgáltatók nem rendelkeznek azzal a nagyméretű légi és földi integrált hálózattal, amellyel ezek a tevékenységek elláthatók. A Bizottság megállapította, hogy a fúzióval az integrátorok száma 15 tagországban háromról kettőre csökkenne, miközben a piacra lépési korlátok magasak.

A fuzionálni szándékozó felek hatékonysági előnyöket felsorakoztató érvelésére a Bizottság kifejtette, hogy az ebből származó előnyöket a verseny lanygulása következtében bekövetkező áremelések ki fogják oltani. A Bizottság a felek által javasolt kötelezettségvállalásokat sem fogadta el. Felajánlották, hogy a 15 tagországban a TNT eladja leányvállalatait, de ezt a

²⁸ Case T-194/13, *United Parcel Service v. Commission*, a fúziók részletes ismertetését lásd: *Eccles* [2014].

Bizottság annak alapján utasította el, hogy nagyon kevés nem integrált vállalat mutatott érdeklődést ezek iránt, és csak olyan érdeklődése lenne elfogadható, amely az Európai Gazdasági Térségben fenntartható és terjeszkedni képes üzleti stratégiát valósítana meg. Mivel ilyen nem akadt, a Bizottság a fúziót megtiltotta.

A La Poste és Swiss Post összefonódási ügyében²⁹ közös vállalat létrehozását határozta el a két cég. Az eredeti tervekkel kapcsolatban a Bizottságnak aggályai voltak, mert a francia piacon a verseny gyengülését, a La Poste domináns pozíciójának megerősödését feltételezték. A vegyes vállalat célja a két cég nemzetközi levélpiacon tevékenységének összefogása volt. Az egyébként összehúzódó piacon az összefonódással egy dinamikus szereplő szűnt volna meg a francia piacon, és új, piacra lépő vállalkozásra sem lehetett számítani. A Bizottság aggályainak eloszlatására a svájci posta felajánlotta, hogy harmadik félnek értékesíti francia leányvállalatát. A felek azt is elfogadták, hogy a svájci posta átadja a fogyasztói kapcsolatrendszerével összefüggő információkat is, és korlátozott időtartamra a meglévő többoldalú nemzetközi egyezményeihez is hozzáférést enged, továbbá a bevezetett márkáinak használatát is egy időre engedélyezi. Ezekkel a feltételekkel a Bizottság végül jóváhagyta a közös vállalat létrehozását.

Versenyjogi döntések a hazai postai szolgáltatásoknál

Az eddigi hazai gyakorlatban az összefonódások, a gazdasági erőfölényes ügyek és a versenykorlátozások körében is született versenyhivatali állásfoglalás, egyes esetekben bírósági döntés is. Az általunk áttekintett kilenc ügyből négy az összefonódásokat vizsgálta. Az összefonódások ügyeiben a GVH minden esetben engedélyezte az ügyletet, illetve egy esetben (Vj-45/2002/17 http://gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek) a benyújtott kérelmet nem minősítette elbírálandó összefonódásnak. A kilenc ügyből két esetben született a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést (Vj-167/2001/52), illetve a versenykorlátozást (Vj-140/2006/69) megállapító határozat.

A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tényállását árendedmény nyújtásával kapcsolatban állapították meg. A Versenytanács megállapította, hogy a Magyar Posta azzal, hogy a Magyar Posta Elektronikus Központ szolgáltatásainak igénybe vételére tekintettel adott az általánosnál nagyobb kedvezményt a küldemények kézbesítési díjából, visszaélt gazdasági erőfölényes helyzetével. A Magyar Posta 1999–2001 közötti szerződéseiben a szokásosnál nagyobb

²⁹ Case No. COMP/M.6503 – La Poste/Swiss Post/JV.

kedvezményeket adott azon megrendelőinek, akik a kézbesítendő küldeményeket (tipikusan számlákat) vele készítették el.

A versenykorlátozást a Magyar Posta Zrt. és a Magyar Lapterjesztő Zrt. ügyében állapították meg. A Versenytanács határozata szerint a két fél versenykorlátozó megállapodást kötött egymással, ami szerint a Magyar Posta 2001. decemberétől 2007. december 31-ig nem foglalkozik nagykereskedelmi hírlapárúsítással, a Magyar Lapterjesztő Zrt. pedig 2003. januárjától 2007. december 31-ig nem foglalkozik a Magyar Posta Zrt. érdekkörébe tartozó lapok előfizetéses lapterjesztésével. A jelentős összegű bírságot a másodfokú bíróság csökkentette, de a felülvizsgálati kérelemben a Legfelsőbb Bíróság jóváhagyta (*Versenytükör*, 2010, 9. o.).

A postai szolgáltatással összefüggésben hozott hazai versenyjogi határozatok egyik jellemzője, hogy viszonylag sok ügyben (versenykorlátozás, összefonódás) szerepelt a hírlapterjesztés kérdése, másfelől többször felmerült az állami tulajdonban lévő szervezetek jogállásának problémája. A Magyar Postának a Postabank feletti irányításszerzése ügyében az összefonódás vizsgálatakor a Versenytanács megállapította, hogy amikor a kormány határozataival a Postabank feletti irányítást a Postához rendelte, akkor két állami vállalat irányítási szerkezetének átalakítása történt meg. Az irányítási szerkezet megváltoztatása két olyan, egyaránt az állam által irányított vállalkozás között történt meg, amelyek egymástól nem függetlenek. Következésképpen, a Magyar Posta irányításszerzése a Postabank felett nem független vállalkozások között történt, így versenyjogi értelemben nem jön létre összefonódás (Vj-45/2002/17), emiatt az összefonódás elbírálására sem került sor.

A Vj/017-036/2012 számú ügyben az eljáró Versenytanács engedélyezte, hogy a Magyar Posta Zrt. a Magyar Villamos Művek Zrt. és az MFB Invest Befektetési és Vagyongazdálkodó Zrt. – közös irányításuk mellett – létrehozzák az MPVI Mobil Zrt.-t. Elsőként azt vizsgálta, hogy az MFB Invest és a Magyar Posta és/vagy MVM külön-külön irányítási centrumhoz tartoznak-e, annak ellenére, hogy végső soron mindhárom társaság a miniszter irányítása alá tartozik (az MFB Invest az MFB-n keresztül, a Magyar Posta és az MVM pedig a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó – MNV – keresztül). Minthogy az MFB Invest az MFB irányítása alatt áll, ezért gyakorlatilag azt kell vizsgálni, hogy az MFB önálló irányítási centrumot képez-e. „Az MFB Zrt. esetében a Miniszter irányítási joga korlátozott: az üzleti tervek jóváhagyása (mint az önálló döntési jog legfőbb tartalma) az MFB Zrt. hatáskörébe tartozik, és ezen hatáskört a miniszter nem vonhatja el. Minderre tekintettel az eljáró Versenytanács álláspontja szerint az MFB Zrt. elkülönült irányítási centrumot képez, mire tekintettel

mindenképpen független a Magyar Postától és az MVM-től is.” (Vj/017-036/2012, 31. pont). A függetlenség megállapítása ebben az esetben az összefonódás engedélyezéséhez szükséges feltételt jelentette, hiszen a versenytörvény szerint elégséges, ha legalább két egymástól független vállalkozás van az alapítók között, az eljáró Versenytanács „szükségtelennek tartotta annak vizsgálatát, hogy az MNV független-e a Minisztertől, figyelemmel annak utasítási jogára is; illetve a Magyar Posta és az MVM rendelkezik-e önálló döntési joggal”. (Vj/017-036/2012, 33. pont.)

Záró megjegyzések

Áttekintettük a harmadik postai irányelv szabályozási keretei között kialakult problémákat, a postai szabályozás és egyéb szabályozási területek között feloldandó ellentmondásokat. Számba vettük a postai szolgáltatásoknál legtöbbször előforduló versenykorlátozásokat, az állami támogatások és a fúziók kérdéseit, majd kitértünk a hazai versenyjogi esetek jellemzőire is.

A szabályozási környezet alakulásában láthatóvá vált, hogy az árképzésben jelentkező rugalmasság biztosításával az irányelv inkább a versenyjog érvényesülésének adott helyet, különös tekintettel arra, hogy az egyes kérdések eldöntésénél kialakult tesztek (például árpréteszt) elsősorban a versenyjog – többek között a postai szolgáltatásokra történő alkalmazása – során alakultak ki. Ugyanakkor a harmadik irányelv lehetővé tette, hogy azokra a nem kijelölt egyetemes szolgáltatókra, amelyek e tevékenységi körön belüli szolgáltatást nyújtanak, az adott szolgáltatások minőségére, rendelkezésre állására és teljesítésére vonatkozóan követelmények legyenek szabhatók. Az ezzel összefüggésben kiadott engedélyek tartalma, a szolgáltatási feltételek terjedelme és az egyetemes szolgáltatás fenntartásához való esetleges pénzügyi hozzájárulás kérdése mind szabályozói beavatkozásokat igényel. Egyes kérdésekben – például az egyetemes szolgáltatással (a nettó költségek számításának elveivel) összefüggésben – az is körvonalazódik, hogy a postai szolgáltatásokkal foglalkozó szabályozó hatóságok európai csoportja egyre több segítséget tud nyújtani a nemzeti szabályozó szervezeteknek.

A hálózatos szolgáltatások teljes piacnyitásának tapasztalatai alapján a versenyszabályozás szerepe megnő. A piacra lépők a versenykorlátozások tiltását kihasználva igyekeznek az inkumbens szolgáltatók piacvédő lépéseit elhárítani. Az ágazati szabályozó hatóság versenyszabályozási szerepének kizárólagossá tétele ugyanakkor megnövelné a hatóság – az irodalomból is jól ismert – foglyul ejtésének valószínűségét. A postai szolgáltatások területén a versenyszabályozás és az ágazati szabályozás együtt élését kell biztosítani, amire az állami

támogatások szabályozása szolgálhat példával. A költségszámítások nagyrészt a nemzeti szabályozó hatóságok ellenőrzése alatt folynak, amennyiben nem teljesül az Altmark-ügyben kialakított négy feltétel, akkor a kompenzáció a Bizottság által vizsgálendő állami támogatásnak minősülhet. Ha a kompenzáció túlzott, a támogatás illegálisnak bizonyulhat. A szabályozó- és versenyhatóság közötti együttműködés fontosságát az is igazolja, hogy a szabályozás folyamatában egyszerre kell biztosítaniuk az egyetemes szolgáltatásra kötelezettek pénzügyi egyensúlyát és a verseny növekedésétől várt haszon elérését. A harmadik postai irányelv ezért az ágazati szabályozók beavatkozási lehetőségét elsősorban az egyetemes szolgáltatás biztosításához szükségesre korlátozta, ugyanakkor nagyobb döntési jogkört biztosított ezen a területen.

Az árak vonatkozásában az irányelv költségorientáltságot, átláthatóságot és diszkriminációmentességet követel meg. A nemzeti szabályozó hatóságok eddig nem biztosították, hogy az egyetemes szolgáltatásoknál alkalmazott végdíjak ezeket az elveket tükrözzék. Az UPU által kialakított végdíjak sem a tényleges költségekhez, sem a hazai postai díjszabásokhoz nem illeszkednek. Az unió jogrendszerében a végdíjak ily módon történő megállapítása közel jár az árrögzítés versenykorlátozó magatartásához, és az ezeket alkalmazó inkumbensek erőfölénnyel való visszaéléssel is vádolhatók. Ebben a helyzetben úgy tűnik, hogy az egyes tagországok, illetve hatóságok nem elegendőek egyedül az uniós irányelvek érvényre juttatásához, az EU intézményeinek aktívabb szerepvállalására van szükség. Ugyanígy a nemzetközi kereskedelmi egyezmények tárgyalásának újabb fordulóira egységes uniós fellépésre lenne szükség.

Hivatkozások

2002/39/EK: Az Európai Parlament és a Tanács 2002/39/EK irányelve (2002. június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 06/4. kötet, 316–320. o.

2008/6/EK: Az Európai Parlament és a Tanács 2008/6/EK irányelve (2008. február 20.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L52/3, 2008.2.27.

97/67/EK: Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás

- minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 06/3. kötet, 71–82. o.
- Accompanying document [2006]: Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/67/EC, concerning the full accomplishment of the internal market of Community postal services. Impact Assessment. Commission Staff Working Document. SEC(2006)1291, Brussels, 18.10.
- AKZO [1991]: AKZO Chemie BV v. Commission Case C-62/86, <http://curia.europa.eu>
- Altmark [2003]: Judgement of the Court, 24 July 2003, C-280/00 Altmark Trans, Regierungspräsidium Magdeburg and Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, <http://curia.europa.eu>
- Commission suspects [2002]: Commission suspects Deutsche Telekom of charging anti-competitive tariffs for access to its local network. IP/02/686., Brüsszel, május 8.
- Copenhagen Economics [2010]: Main developments in the postal sector (2008–2010), Final report, 29 November.
- Copenhagen Economics [2013]: VAT in the public sector and exemptions in the public interest. Final report for TAXUD/2011/DE/334 | 10 January.
- Crew, M. A. – Kleindorfer, P. R. [2002]: Balancing Access and the Universal Service Obligation. In: Crew, M. A. – Kleindorfer, P. R. (eds.): Postal and Delivery Services: Delivering on Competition. Springer, 3–33. o.
- De Post–La Poste [2002]: Commission Decision of 5 December 2001 relating to a proceeding under Article 82 of the EC Treaty (COMP/37.859 — De Post-La Poste). *Official Journal of the European Communities*, L61/32, 2.3.
- Deutsche Post [2001]: Commission Decision of 20 March 2001 relating to a proceeding under Article 82 of the EC Treaty (Case COMP/35.141 — Deutsche Post AG). *Official Journal of the European Communities*, L125/27, 5.5.
- Deutsche Telekom [2002]: Deutsche Telekom AG, COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 *Official Journal of the European Communities*, L263/9, 14.10.
- Eccles, R. [2010]: National regulation of postal services under the 2009 EU Postal Services Directive. In: Crew, M. A. – Kleindorfer, P. R. (eds.): Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector. Edward Elgar, Cheltenham, 38–52. o.
- Eccles, R. [2014]: Postal Services: Survey of Competition Law Developments. *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 5., No. 3., 177–184. o.

- Ecorys [2008]: Main developments in the postal sector (2006–2008). Report for the European Commission, Rotterdam, 11 September.
- ERGP [2012a]: Report on „access” to the postal network and elements of postal infrastructure. ERGP, (12) 36, http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/post/ergp/documentation/documents/index_en.htm
- ERGP [2012b]: Common Position on cost allocation rules. ERGP, (12) 28 Rev. 1.
- ERGP [2012c]: Report on VAT exemption. ERGP, (12) 29.
- ERGP [2013]: Report on specific cost allocation issues. ERGP (13) 28.
- Geradin, D. – Henry, D.* [2010]: Abuse of dominance in the postal sector: the contribution of the Guidance Paper on Article 82 EC. In: *Crew, M. A. – Kleindorfer, P. R.* (eds.): *Heigthening Competition in the Postal and Delievery Sector*. Edward Elgar, Cheltenham, 53–69. o.
- Geradin, D. – Malamataris, C.* [2014]: Application of EU competition law in the postal sector: overview of recent cases. In: *Crew, M. A. – Brennan, T. J.* (eds.): *The Role of the Postal and Delievery Sector in a Digital Age*. Edward Elgar, Cheltenham, 116–130. o.
- Geradin, D. – O'Donoghue, R.* [2005]: The concurrent application of competition law and regulation: the case of margin squeeze abuses in the telecommunications sector. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 1., No. 2., 355–425. o.
- Grout, P. A.* [2001]: Recent Developments in the Definition of Abusive Pricing in European Competition Policy. CMPO Working Paper, March.
- Heimler, A.* [2010]: Is a Margin Squeeze an Antitrust or a Regulatory Violation? *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 6., No. 4., 879–890. o.
- Hellwig, M.* [2008]: Competition policy and Sector-Specific Regulation for Network Industries. Max Planck Institute for Research on Collective Goods. Bonn, No. 29.
- Iránymutatás [2009]: A Bizottság közleménye – Iránymutatás az EK Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 457. 2.24.
- Kiss Károly Miklós* [2013]: Piacnyitás a postai piacokon. In: *Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás 2012*. Budapest, MTA KRTK KTI, 321–354. o.

- Közlemény [1998a]: Közlemény a versenyszabályoknak a távközlési ágazat hozzáférési megállapodásaira való alkalmazásáról. Keret, érintett piacok és elvek. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 265. 22.8.
- Közlemény [1998b]: A Bizottság közleménye a versenyszabályok postai ágazatban történő alkalmazásáról és a postai szolgáltatással kapcsolatos egyes állami intézkedések értékeléséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C39. 2. 6.
- Közlemény [2012]: A Bizottság közleménye a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (EGT-vonatkozású szöveg). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 8/15. 11.1.
- Press Release [2013]: Antitrust: Commission fines Microsoft for noncompliance with browser choice commitments. IP/13/196, 6 March.
- Press Release [2015]: State aid: Commission endorses £640 million compensation for UK postal network from 2015 to 2018. IP/15/4635, 19 March.
- Szentlélek Szabolcs* [2013]: Az erőfölénnyel való visszaélés és a felfaló árazás egyes kérdései a Post Danmark-ügy kapcsán. *Versenytükör*, 1. sz., 62–67. o.
- Urbán Péter* [2008]: Versenyszabályok alkalmazása a postai ágazatban. *Versenytükör*, 2. sz., 33–39. o.
- Valentiny Pál* [2004]: Árprés és felfaló árazás. Közgazdasági elmélet, bírói, szabályozói gyakorlat. *Közgazdasági Szemle*, LI. évf., január, 24–45. o.
- Valentiny Pál – Kiss Károly Miklós* [2009]: A nélkülözhetetlen eszközök értelmezése és a postai szolgáltatások. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., november, 1001–1024. o.
- Versenytükör* [2010]: Jogerős ítélet a Posta/Lapker kartellügyben hozott GVH döntésről.
- WIK [2009]: The Role of Regulators in a More Competitive Postal Market. WIK Consult, Bad Honnef.
- WIK [2013]: Main Developments in the Postal Sector (2010–2013). Study for the European Commission. WIK Consult, Bad Honnef.

Restraints of competition, unlevel playing fields after full postal liberalization

PÁL VALENTINY

Recent experiences in the market opening of network industries predict an increasing role of competition policy. Newcomers may compete with incumbents hoping the prohibition of competitive constraints. Postal services as network industries are traditionally bound to economic regulation. The efficient coexistence of competition policy and economic regulation

has overriding importance in approving state aids which comply with EU laws. Both the financial health of universal service providers and the gains from increasing competition should be achieved during the regulatory process. The third postal directive restricted the intervention of regulatory agencies to the conditionality of universal services, but they are also strengthened with greater discretionary power.